让反腐败斗争在法治轨道行稳致远

透视监察法草案六大焦点

两会 新华视点

13日，《中华人民共和国监察法(草案)》提请第十三届全国人大一次会议审议。作为国家反腐败立法，监察法意义重大，影响深远，备受瞩目。

焦点1 为何立法：深化监察体制改革，以法治思维和方式反腐败

草案提出，为了深化国家监察体制改革，加强对所有行使公权力的公职人员的监督，实现国家监察全面覆盖，深入开展反腐败工作，推进国家治理体系和治理能力现代化，根据宪法，制定本法。

第十二届全国人大常委会副委员长李建国在向第十三届全国人大一次会议作相关说明时表示，深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的事关全局的重大政治体制改革。他说，制定监察法是深化国家监察体制改革的内在要求和重要环节。监察法是反腐败国家立法，是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律。

党的十八大以来，党中央反腐败力度空前。5年立案审查省军级以上党员干部及其他中管干部440人，处分153.7万人，取得了反腐败斗争压倒性态势并巩固发展。

全国人大代表、北京市纪委书记、市监察委主任张硕辅表示，制定监察法，是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署，使党的主张通过法定程序成为国家意志。这对创新和完善国家监察制度，实现立法与改革相衔接，以法治思维和法治方式开展反腐败工作，意义重大。

焦点2 为何成立监察委：构建集中统一权威高效的国家监察体系

草案说明指出，当前反腐败斗争形势依然严峻复杂，与党风廉政建设和反腐败斗争的要求相比，我国的监察体制机制存在着明显不适应问题。一是监察范围过窄；二是反腐败力量分散；三是体现专责和集中统一不够。

监察法草案提出，中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关；国家监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作；国家监察委员会主任每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届；制定监察行监察官制度。

全国人大代表、河南省纪委书记、省监察委主任任正晓表示，成立监察委员会，同纪委合署办公，履行纪检、监察两项职责，有利于加强党对反腐败工作的统一领导，建立集中统一、权威高效的国家监察体系，推动反腐败斗争向纵深发展。

焦点3 如何实现监督全覆盖：监察对象包括所有行使公权力的公职人员

草案明确了监察覆盖的公职人员：中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；国有企业管理人员；公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；基层群众性自治组织中从事管理的人员；其他依法履行公职的人员。

草案说明指出，国家监察体制改革之前，党内监督已经实现全覆盖，而依照行政监察法的规定，行政监察对象主要是行政机关及其工作人员，还没有做到对所有行使公权力的公职人员全覆盖。

全国政协委员、天津市委统战部长窦国强说，反腐败只有全覆盖，才能零容忍。监察法保证监督力量能延伸和覆盖到所有公职人员，促进监督体制机制的制度化、规范化。

焦点4 监察委如何开展监督：可采取谈话、讯问等措施，用留置取代“两规”

草案提出，监察委员会依照法律规定履行监督、调查、处置职责。草案说明指出，监察机关可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施开展调查。

其中，取代“两规”的留置备受关注。草案提出，被调查人涉嫌贪污贿赂、失职读职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有涉及案情重大、复杂，可能逃跑、自杀，可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据，可能有其他妨碍调查行为等情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

草案还提出，留置时间不得超过三个月。在特殊情况下，可以延长一次，延长时间不得超过三个月。

中国政法大学副校长马怀德表示，用留置取代“两规”符合法治精神和法治要求，是运用法治思维反腐的具体举措。全国人大代表、北京市社科院法学所研究员马一德表示，监察法草案赋予监察委一系列调查措施，并规定严格的程序，有利于解决长期困扰的法治难题，把反腐败纳入法治轨道。

焦点5 监察委如何加强反腐败国际合作：追逃、追赃、防逃三管齐下

草案提出，国家监察委员会统筹协调与其他国家、地区、国际组织开展的反腐败国际交流、合作，组织反腐败国际条约实施工作。

草案提出，国家监察委员会加强对反腐败国际追逃追赃和防逃工作的组织协调，督促有关单位做好相关工作；对于重大贪污贿赂、失职读职等职务犯罪案件，被调查人逃匿到国(境)外，掌握证据比较确凿的，通过开展境外追逃合作，追捕归案；提请赃款赃物所在国查询、冻结、扣押、没收、追缴、返还涉案资产；查询、监控涉嫌职务犯罪的公职人员及其相关人员出进国(境)和跨境资金流动情况，在调查案件过程中设置防逃程序。

中央追逃办数据显示，2017年，共追回外逃人员1300名，追赃金额9.8亿元人民币。截至目前，杨秀珠、李华波、王国强、黄玉荣等“百名红通人员”归案已过半。

南开大学周恩来政府管理学院教授徐行说，监察法草案将反腐败国际合作独立成章，从追逃、追赃、防逃三个方面进行规范，彰显了有逃必追、一追到底的反腐决心。通过监察委员会的统筹，将提高海外追逃追赃的有效性，坚决不让海外成为腐败分子的“避罪天堂”。

焦点6 谁来监督监察委：接受人大监督，强化自我监督，明确制约机制

草案提出，监察机关应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督；监督机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督、舆论监督；监察机关通过设立内部专门的监督机构等方式，加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督。

草案规定了对打听案情、过问案件、说情干预的报告和登记备案，监察人员的回避、脱密期管理和对监察人员辞职、退休后从业限制等制度。同时规定了对监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度。

北京大学廉政建设研究中心副主任汪德水表示，构建完善的监督机制，应该根据监察法出台一系列具体工作机制和细则。各级人大还应对本级监察委工作落实情况进行定期评估，不断完善监督体系。

(记者乌梦达、朱基钗、翟永冠、李劲峰)新华社北京3月13日电

李建国作关于监察法草案的说明

新华社北京3月13日电关于《中华人民共和国监察法(草案)》的说明
——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上
第十二届全国人大常委会副委员长 李建国

各位代表：

我受第十二届全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国监察法(草案)》的说明。

一、制定监察法的重要意义

(一)制定监察法是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署的重大举措

深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的事关全局的重大政治体制改革，是强化党和国家自我监督的重大决策部署。改革的目标是，整合反腐败资源力量，加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。深化国家监察体制改革是组织创新、制度创新，必须打破体制机制障碍，建立崭新的国家监察机构。制定监察法是深化国家监察体制改革的内在要求和重要环节。党中央对国家监察立法工作高度重视，习近平总书记在党的十八届六中全会和十八届中央纪委五次、六次、七次全会上均对此提出明确要求。中央政治局、中央政治局常务委员会和中央全面深化改革领导小组多次专题研究深化国家监察体制改革、国家监察相关立法问题，确定了制定监察法的指导思想、基本原则和主要内容，明确了国家监察立法工作的方向和时间表、路线图。党的十九大明确提出：“制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代‘两规’措施。”监察法是反腐败国家立法，是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律。制定监察法，贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署，使党的主张通过法定程序成为国家意志，对于创新和完善国家监察制度，实现立法与改革相衔接，以法治思维和法治方式开展反腐败工作，意义重大、影响深远。

(二)制定监察法是坚持和加强党对反腐败工作的领导，构建集中统一、权威高效的国家监察体系的必然要求

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。我们推进各领域改革，都是为了完善和发展中国特色社会主义制度，巩固党的执政基础、提高党的执政能力。以零容忍态度惩治腐败是中国共产党鲜明的政治立场，是党心民心所向，必须始终坚持在党中央统一领导下推进。当前反腐败斗争形势依然严峻复杂，与党风廉政建设和反腐败斗争的要求相比，我国的监察体制机制存在着明显不适应问题。一是监察范围过窄。国家监察体制改革之前，党内监督已经实现全覆盖，而依照行政监察法的规定，行政监察对象主要是行政机关及其工作人员，还没有做到对所有行使公权力的公职人员全覆盖。在我国，党管干部是坚持党的领导的重要原则。作为执政党，我们党不仅管干部的培养、提拔、使用，还必须对干部进行教育、管理、监督，必须对违纪违法的干部作出处理，对党员干部和其他公职人员的腐败行为进行查处。二是反腐败力量分散。国家监察体制改革之前，党的纪律检查机关依照党章党规对党员的违纪行为进行审查，行政监察机关依照行政监察法对行政机关工作人员的违法违纪行为进行监察，检察机关依照刑事诉讼法对国家工作人员职务犯罪行为进行查处，反腐败职能既分别行使，又交叉重叠，没有形成合力。同时，检察机关对职务犯罪案件既行使侦查权，又行使批捕、起诉等权力，缺乏有效监督机制。深化国家监察体制改革，组建党统一领导的反腐败工作机构即监察委员会，就是将行政监察部门、预防腐败机构和检察机关查处贪污贿赂、失职读职以及预防职务犯罪等部门的工作力量整合起来，把反腐败资源集中起来，把执纪和执法贯通起来，攥指成拳，形成合力。三是体现专责和集中统一不够。制定监察法，明确监察委员会的性质、地位，明确“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”，从而与党章关于“党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关”相呼应，通过国家立法把党对反腐败工作集中统一领导的体制机制固定下来，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把制度优势转化为治理效能。

(三)制定监察法是总结党的十八大以来反腐败实践经验，为新形势下反腐败斗争提供坚强法治保障的现实需要

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，以雷霆万钧之势，坚定不移“打虎”、“拍蝇”、“猎狐”，不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑。在深入开展反腐败斗争的同时，深化国家监察体制改革试点工作积极推进。根据党中央决策部署，2016年12月，十二届全国人大常委会第二十五次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》，经过一年多的实践，国家监察体制改革在实践中迈出了坚实步伐，积累了可复制可推广的经验。根据党的十九大精神，在认真总结三省市试点工作经验的基础上，2017年11月，十二届全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，国家监察体制改革试点工作在全国有序推开，目前，省、市、县三级监察委员会已经全部组建成立。通过国家立法赋予监察委员会必要的权限和措施，将行政监察法已有规定和实践中正在使用、行之有效的措施确定下来，明确监察机关可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施开展调查。尤其是用留置取代“两规”措施，开规定严格的程序，有利于解决长期困扰我们的法治难题，彰显全面依法治国的决心和目标。改革的深化要求法治保障，法治的实现离不开改革推动。通过制定监察法，把党的十八大以来在推进党风廉政建设和反腐败斗争中形成的新理念新举措新经验以法律形式固定下来，巩固国家监察体制改革成果，保障反腐败工作在法治轨道上行稳致远。

(四)制定监察法是坚持党内监督与国家监察有机统一，坚持走中国特色监察道路的创制之举

权力必须受到制约和监督。在我国，党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关等，都在党中央统一领导下行使公权力，为人民用权，对人民负责，受人民监督。在我国监督体系中，党内监督和国家监察发挥着十分重要的作用。党内监督是对全体党员尤其是对党员干部实行的监督，国家监察是对所有行使公权力的公职人员实行的监督。我国80%的公务员和超过95%的领导干部是共产党员，这就决定了党内监督和国家监察具有高度的内在一致性，也决定了实行党内监督和国家监察相统一的必然性。这种把二者有机统一起来的监督制度具有鲜明的中国特色。党的十八以来，党中央坚持全面从严治党，在加大反腐败力度的同时，完善党章党规，实现依规治党，取得历史性成就。完善我国监督体系，既要加强党内监督，又要加强国家监察。深化国家监察体制改革，成立监察委员会，并与党的纪律检查机关合署办公，代表党和国家行使监督权和监察权，履行纪检、监察两项职责，加强对所有行使公权力的公职人员的监督，从而在我们党和国家形成巡视、派驻、监察三个全覆盖的统一的权力监督格局，形成发现问题、纠正偏差、惩治腐败的有效机制，为实现党和国家长治久安走出了一条中国特色监察道路。同时要看到，这次监察体制改革确立的监察制度，也体现了中华民族传统制度文化，是对中国历史上监察制度的一种借鉴，是对当今权力制约形式的一个新探索。制定监察法，就是通过立法方式保证依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一，将党内监督同国家机关监察、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，不断提高党和国家的监督效能。

(五)制定监察法是加强宪法实施，丰富和发展人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上，十三届全国人大一次会议对宪法作出部分修改，把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定，实现了宪法的与时俱进。这次宪法修改的重要内容之一，是增加有关监察委员会的条款规定，对国家机构作出了重要调整和完善。通过完备的法律保证宪法确立的制度得到落实，是宪法实施的重要途径。在本次人民代表大会上，先通过宪法修正案，然后再审议监察法草案，及时将宪法修改所确定的监察制度进一步具体化，是我们党依宪执政、依宪治国的生动实践和鲜明写照。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。监察法草案根据宪法修正案将行使国家监察职能的专责机关纳入国家机构体系，明确监察委员会由同级人大产生，对它负责，受它监督，拓宽了人民监督权力的途径，提高了社会主义民主政治制度化、规范化、法治化水平，丰富和发展了人民代表大会制度的内涵，推动了人民代表大会制度与时俱进，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有深远意义。

二、监察法草案起草过程、指导思想和基本思路

按照党中央部署要求，监察法立法工作由中共中央纪律检查委员会牵头抓总，在最初研究深化国家监察体制改革方案的时候即着手考虑将行政监察法修改为国家监察法问题。中央纪委与全国人大常委会、中央统战部、中央政法委员会、中央深化改革领导小组办公室、中央机构编制办公室等有关方面进行了多次沟通。全国人大常委会党组坚决贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署，高度重视监察法立法工作。十二届全国人大常委会将监察法起草和审议工作作为最重要的立法工作之一。2016年10月，党的十八届六中全会闭幕后，中央纪委机关会同全国人大常委会法制工作委员会即共同组成国家监察立法工作专班。在前期工作基础上，工作专班进一步开展调研和起草工作，吸收改革试点地区的实践经验，听取专家学者的意见建议，经反复修改完善，形成了监察法草案。

2017年6月15日，习近平总书记主持中央政治局常委会会议，审议并原则同意全国人大常委会党组关于监察法草案几个主要问题的请示。2017年6月下旬，十二届全国人大常委会第二十八次会议对监察法草案进行了初次审议。初次审议后，根据党中央同意的相关工作安排，全国人大常委会法制工作委员会将草案送23个中央国家机关以及31个省、自治区、直辖市人大常委会征求意见；召开专家会，听取了宪法、行政法和刑事诉讼法方面专家学者的意见。2017年11月7日至12月6日，监察法草案在中国人大网全文公开，征求社会公众意见。党的十九大后，根据党的十九大精神和全国人大常委会组成人员的审议意见以及人大代表、政协委员等各方面意见，对草案作了修改完善。2017年12月，十二届全国人大常委会第三十一次会议对监察法草案进行再次审议，认为草案贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于深化国家监察体制改革的重大决策部署，充分吸收了常委会组成人员的审议意见和各方面意见，已经比较成熟，决定将监察法草案提请全国人民代表大会审议。

2018年1月18日至19日，党的十九届二中全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。1月29日至30日，十二届全国人大常委会第三十二次会议决定将《中华人民共和国宪法修正案(草案)》提请十三届全国人大一次会议审议。监察法草案根据宪法修改精神作了进一步修改。2018年1月31日，全国人大常委会办公厅将监察法草案发送十三届全国人大代表。代表们对草案进行了认真研读讨论，总体赞成草案，同时提出了一些修改意见。全国人大法律委员会召开会议，对草案进行了审议，根据全国人大常委会组成人员和代表们提出的意见作了修改，并将修改情况向全国人大常委会委员长会议作了汇报。2018年2月8日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取了全国人大常委会党组的汇报，原则同意《关于(中华人民共和国监察法(草案))有关问题的请示》并作出重要指示。根据党中央指示精神，对草案作了进一步完善。在上述工作基础上，形成了提请本次大会审议的《中华人民共和国监察法(草案)》。

制定监察法的指导思想是，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，加强党对反腐败工作的集中统一领导，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，使依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一，推进国家治理体系和治理能力现代化。

按照上述指导思想，监察法立法工作遵循以下思路和原则：一是坚持正确政治方向。严格遵循党中央确定的指导思想、基本原则和改革要求，把坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导作为根本政治原则贯穿立法全过程和各方面。二是坚持与宪法修改保持一致。宪法是国家各种制度和法律法规的总依据。监察法草案相关内容及表述均与本次宪法修改关于监察委员会的各项规定相衔接、相统一。三是坚持问题导向。着力解决我国监察体制机制中存在的突出问题。四是坚持科学立法、民主立法、依法立法。坚决贯彻落实党中央决策部署，充分吸收各方面意见，认真回应社会关切，严格依法按程序办事，使草案内容科学合理、协调衔接，制定一部高质量的监察法。

三、监察法草案的主要内容

监察法草案分为9章，包括总则、监察机关及其职责、监察范围和管辖、监察权限、监察程序、反腐败国际合作、对监察机关和监察人员的监督、法律责任和附则，共69条。主要内容是：

(一)明确监察工作的指导思想和领导体制

为坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导，草案规定：坚持中国共产党对国家监察工作的领导，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制(草案第二条)。

(二)明确监察工作的原则和方针

关于监察工作的原则，草案规定：监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约；监察机关在工作中需要协助的，有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助(草案第四条)。国家监察工作严格遵照宪法和法律，以事实为根据，以法律为准绳，在适用法律上一律平等；权责对等，从严监督；惩戒与教育相结合，宽严相济(草案第五条)。

关于监察工作的方针，草案规定：国家监察工作坚持标本兼治、综合治理，强化监督问责，严厉惩治腐败；深化改革、健全法治，有效制约和监督权力；加强法治道德教育，弘扬中华优秀传统文化，构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制(草案第六条)。

(三)明确监察委员会的产生和职责

关于监察委员会的产生。根据本次大会通过的宪法修正案，草案规定：国家监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作；国家监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由全国人民代表大会选举，副主任、委员由国家监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免；国家监察委员会主任每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届(草案第八条第一款至第三款)。地方各级监察委员会由本级人民代表大会产生，负责本行政区域内的监察工作；地方各级监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由本级人民代表大会选举，副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免；地方各级监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同(草案第九条第一款至第三款)。

关于监察委员会的职责。草案规定，监察委员会依照法律规定履行监督、调查、处置职责：一是对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查；二是对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查；三是对违法的公职人员依法作出政务处分决定；对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责；对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉；向监察对象所在单位提出监察建议(草案第十一条)。

(四)实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖

按照深化国家监察体制改革关于实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖的要求，草案规定，监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：一是中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；二是法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；三是国有企业管理人员；四是公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；五是基层群众性自治组织中从事管理的人员；六是其他依法履行公职的人员。

(五)赋予监察机关必要的权限

为保证监察机关有效履行监察职能，草案赋予监察机关必要的权限。一是规定监察机关在调查职务违法和职务犯罪时，可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施(草案第十九条至第二十一条、第二十三条至第二十七条)。二是被调查人涉嫌贪污贿赂、失职读职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有涉及案情重大、复杂，可能逃跑、自杀，可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据等情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所；留置场所的设置和管理依照国家有关规定执行。

监察机关需要采取技术调查、通缉、限制出境措施的，经过严格的批准手续，按照规定交有关机关执行。

(六)严格规范监察程序

为保证监察机关正确行使权力，草案在监察程序一章中，对监督、调查、处置工作程序作出严格规定，包括：报案或者举报的处理；问题线索的管理和处置；决定立案调查；搜查、查封、扣押程序；要求对涉嫌犯罪的人员采取留置措施；在全程录音录像；严格涉案财物处理等(草案第三十五条至第四十二条、第四十六条)。

关于留置措施的程序。为了严格规范留置的程序，保护被调查人的合法权益，草案规定：设区的市级以下监察机关采取留置措施，应当报上一级监察机关批准；省级监察机关采取留置措施，应当报国家监察委员会备案；留置时间不得超过三个月，特殊情况下经上一级监察机关批准可延长一次，延长时间不得超过三个月；监察机关发现采取留置措施不当的，应当及时解除。采取留置措施后，除有碍调查的，当在在二十四小时以内，通知被留置人员所在单位和家属。同时，应当保障被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务(草案第四十三条第一款、第二款，第四十四条第一款、第二款)。

(七)加强对监察机关和监察人员的监督

按照“打铁必须自身硬”的要求，草案从以下几个方面加强对监察机关和监察人员的监督：

一是接受人大监督。草案规定：监察机关应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督；各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察机关的专项工作报告，组织执法检查；人民代表大会代表或者常务委员会组成人员在本级人民代表大会及其常务委员会举行会议时，可以依照法律规定的程序，就监察工作中的有关问题提出询问或者质询(草案第五十三条)。

二是强化自我监督。草案与党的纪律检查机关监督执纪工作规则相衔接，将实践中行之有效的做法上升为法律规范。草案规定了对打听案情、过问案件、说情干预的报告和登记备案，监察人员的回避、脱密期管理和对监察人员辞职、退休后从业限制等制度。同时规定了对监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度(草案第五十七条至第六十一条)。草案还明确规定：监察机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督、舆论监督(草案第五十四条)。

三是明确监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的机制。草案规定：对监察机关移送的案件，人民检察院经审查，认为需补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查；对于有明事诉讼法规定的不起诉的情形的，经上一级人民检察院批准，依法作出不起诉的决定(草案第四十七条第二款、第三款)；监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致(草案第三十三条第二款)。

四是明确监察机关及其工作人员的法律责任。草案第八章法律责任中规定：监察机关及其工作人员有违反规定发生办案安全事故或者发生安全事故后隐瞒不报、报告失实、处置不当等9种行为之一的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理(草案第六十五条)。草案还规定：监察机关及其工作人员行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益，造成损害的，依法给予国家赔偿(草案第六十七条)。

《中华人民共和国监察法(草案)》和以上说明，请审议。

图说

监察法草案 实现监察全覆盖

制定监察法的重要意义

- 1 制定监察法是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署的重大举措
- 2 制定监察法是坚持和加强党对反腐败工作的领导，构建集中统一、权威高效的国家监察体系的必然要求
- 3 制定监察法是总结党的十八大以来反腐败实践经验，为新形势下反腐败斗争提供坚强法治保障的现实需要
- 4 制定监察法是坚持党内监督与国家监察有机统一，坚持走中国特色监察道路的创制之举
- 5 制定监察法是加强宪法实施，丰富和发展人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措

立法工作遵循的思路和原则

- 坚持正确政治方向
- 坚持问题导向
- 坚持与宪法修改保持一致
- 坚持科学立法民主立法依法立法

监察法草案的主要内容

监察法草案分为9章，包括总则、监察机关及其职责、监察范围和管辖、监察权限、监察程序、反腐败国际合作、对监察机关和监察人员的监督、法律责任和附则，共69条

主要内容

壹 明确监察工作的指导思想和领导体制

贰 明确监察工作的原则和方针

叁 明确监察委员会的产生和职责

肆 实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖

一是中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；
二是法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；
三是国有企业管理人员；
四是公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；
五是基层群众性自治组织中从事管理的人员；
六是其他依法履行公职的人员

伍 赋予监察机关必要的权限

规定监察机关在调查职务违法和职务犯罪时，可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施

被调查人涉嫌贪污贿赂、失职读职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有涉及案情重大、复杂，可能逃跑、自杀，可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据等情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所；留置场所的设置和管理依照国家有关规定执行

监察机关需要采取技术调查、通缉、限制出境措施的，经过严格的批准手续，按照规定交有关机关执行

陆 严格规范监察程序

草案对监督、调查、处置工作程序作出严格规定

柒 加强对监察机关和监察人员的监督

接受人大监督

强化自我监督

明确监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的机制

明确监察机关及其工作人员的法律责任

两会 今日关注

更规范更清晰更透明：聚焦留置措施

一系列细化规定进一步推进反腐败工作规范化法治化

党的十九大明确提出，制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代“两规”措施。

何种情形下可以采取留置措施？需要遵守哪些程序？如何保障被留置人员的合法权利？……13日提请十三届全国人大一次会议审议的监察法草案，对备受关注的留置措施作出一系列细化规定，进一步推进反腐败工作规范化法治化。

权力行使更规范

“兹决定由我委对余建军进行留置，留置地点杭州市看守所。”这是监察体制改革试点后全国“留置第一案”中发出的留置令。首次使用的留置令没有范式可循，如何规范创制，让办案人员着实下了一番功夫。

“尽管时间紧任务重，但我们并没有为了赶进度而忽视程序和规定。”听下山西“留置第一案”的硬骨头后，办案人员这样回忆……

根据草案，监察机关可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等12项调查措施。留置是其中最受瞩目的措施，具有限制人身自由的强制力。

北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水表示，留置措施的使用直接关系到国家监察体制改革的公信力，要谨慎用好这项权力。

在规范监察机构留置权的使用方面，草案明确：调查人员采取讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施，均应当依照规定出示证件，出具书面通知，由二人以上进行，形成笔录、报告等书面材料，并由相关人员签名、盖章。

代表委员们认为，如今监察法草案关于留置的规定，有助于进一步推动反腐工作的规范化法治化。

“严格规范运用留置措施，有利于解决长期困扰我们的难题，彰显了全面依法治国的决心。”庄德水说，监察机关可以通过人员培训等多种方式，使这把利剑发挥出应有的威慑力。

权力边界更清晰

日前，广州首例采取留置措施的案件由市区两级监察委协结。非党员、不在编但实际执行公务的白云区太和镇城管辅助执法队原队员杨贵监被实施留置。经调查，杨贵监涉嫌收受贿赂、放任违法建设，监察委决定将其移送检察机关审查起诉。

用留置取代“两规”措施，是运用法治思维和法治方式惩治腐败的重要举措。草案明确，被调查人涉嫌贪污贿赂、失职读职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有“涉及案情重大、复杂的；可能逃跑、自杀的；可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的；可能有其他妨碍调查行为的”等情形时，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

同时，草案规定，对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员，监察机关可以依照前款规定采取留置措施。

“草案对四种留置情形的规定，明确了留置适用的对象及条件。作为取代‘两规’的一种法定职权，启动留置措施需要满足草案规定的实施条件。只有针对特定的犯罪类型，以及符合列举的具体情形的，才可以对其进行留置，这本身符合法治的明确性要求。”北方工业大学反腐败法治研究中心主任刘泽军说。

全国人大代表、北京市社科院法学所研究员马一德认为，草案明确在这些情形下可以使用留置措施，这将有助于锁定证据，为下一步移交检察机关审查起诉奠定基础，同时与刑事诉讼法及诉讼程序实现有机衔接。

权力运行更透明

在设立留置特定场所过程中，一系列保障被留置人员权利的措施被充分考虑在内。

对于社会关注的留置场所和被留置人员权利保护问题，草案明确规定：

——采取留置措施后，除有碍调查的，应当在二十四小时以内，通知被留置人员所在单位和家属。

——监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务。讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长，讯问笔录由被讯问人阅看后签名。

——留置时间不得超过三个月。在特殊情况下，可以延长一次，延长时间不得超过三个月。省级以下监察机关采取留置措施的，延长留置时间应当报上一级监察机关批准。监察机关发现采取留置措施不当的，应当及时解除。

此外，草案规定，调查人员在进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作时，应当对全过程进行录音录像，留存备查。调查人员应当严格执行调查方案，不得随意扩大调查范围、变更调查对象和事项。

“国家监察立法，是为了加大反腐败力度，同时规范监察机关的监察行为，保障监察对象的合法权益，取证工作全程录音录像等相关规定有助于让权力在阳光下运行，更好地实现监察法立法的目的。”北京大学法学院教授姜明安说。

全国政协委员、重庆静昇律师事务所主任律师彭静认为，草案对留置期限、留置场所条件、审批要求等方面作出的规定，充分保障了被留置人员的合法权利，是法治思维和法治方式在反腐败领域的集中体现，确保反腐败工作在法治轨道上稳步推进。

(记者丁小溪、梁启涵、乌梦达)新华社北京3月13日电

监察全覆盖 监督无死角

制定监察法是深化国家监察体制改革的内在要求和重要环节，对建立集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制，加强对公职人员的监督，实现国家监察全覆盖，深入开展反腐败工作十分必要。

不被腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑……党的十八大以来，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。但必须清醒地看到，当前反腐败斗争形势依然严峻复杂，与党风廉政建设和反腐败斗争的要求相比，我国的监察体制机制存在着明显不适应问题。其中一个重要问题就是监察范围过窄，党内监督已经实现全覆盖，而依照行政监察法的规定，行政监察对象主要是行政机关及其工作人员，还没有做到对所有行使公权力的公职人员全覆盖。

监察没有全覆盖，就造会有人心存侥幸、触犯戒律。“只要逃居二线就能躲进‘避风港’”“这座‘领域的违规行为不会被盯’，很安全”“在国企中吃点喝点拿点不会有事”“从严治党只针对领导干部，和普通人关系不大”……小节失察，易生大乱；小错不判，终酿大祸；小食不饬，必成巨患。

天下大事，必做于细。实现监察全覆盖，就是要“横向到边、竖向到底”，堵缝纫之穴，筑千里之堤，补齐“种植关锁”的短板，将监察的紧绷力度行动行的每个环节，有效确保权为民所用，利为民所谋。

随着监察全覆盖局面的形成，还将持续释放反腐永无休止符的强烈信号，让公职人员明确意识到，执纪执法会越来越严、监督网只会越织越密，手握公权力必须心存敬畏、谨慎慎微，把纪律挺在前头，把戒惧刻在心里，如此拥井使夜寸理，切实加强自我约束。

(记者段续、刘怀丕)新华社北京3月13日电